

## Eine Strategie zum Schutz der Meeresumwelt?

Anmerkungen zum Entwurf der Meeresstrategie-Richtlinie der EU

*Matthias Rossi\**

### *Übersicht*

- I. Einleitung
  1. Völkerrechtlicher Rahmen
  2. Europarechtliche Maßnahmen
  3. Grünbuch zur Meerespolitik und Meeresstrategie-Richtlinie
- II. Die Meeresstrategie-Richtlinie im Überblick
  1. Erwägungsgründe
  2. Ziel und Konzeption
  3. Inhalt
    - a) Vorbereitende Maßnahmen
    - b) Maßnahmenprogramme
- III. Legistische Anmerkungen zur Meeresstrategie-Richtlinie
  1. Fehlende Harmonisierung
    - a) Grundsätze der gemeinschaftlichen Umweltpolitik
    - b) Abstimmung mit anderen sekundärrechtlichen Vorgaben
    - c) Internationale Abkommen
  2. Unzureichende Kompetenzausschöpfung
  3. Unbestimmte Zielvorgaben
- IV. Ausblick

---

\* Der Verfasser ist Privatdozent an der Humboldt-Universität zu Berlin und vertritt im Wintersemester 2006/2007 einen Lehrstuhl für Öffentliches Recht mit dem Schwerpunkt Europarecht/Völkerrecht an der Universität Bremen.

## I. Einleitung

Wer sich mit den rechtlichen Vorgaben zum Schutz der Meeresumwelt vertraut machen will, muss tief in die Normenvielfalt aus nationalen, europarechtlichen und vor allem internationalen Regelungen abtauchen und läuft leicht Gefahr, sich dort im Dunkeln zu verirren. Angesichts eines dichten Geflechts aus nutzungs- und verschmutzungsbezogenen Vorgaben, aus bi- und multilateralen Verträgen, aus verschiedenen und unterschiedlich zusammengesetzten Institutionen kann einem schnell die Luft ausgehen.<sup>1</sup>

### 1. Völkerrechtlicher Rahmen

Einen verlässlichen Orientierungsrahmen bietet zwar das Seerechtsübereinkommen (SRÜ), das als „Verfassung der Meere“ eine umfassende Rechtsordnung für sämtliche Meere normiert und in seinem Teil XII auch allgemeine und global geltende Rahmenvorschriften für den Schutz der Meeresumwelt enthält. Doch dieser Rahmen ist nicht nur ganz bewusst offen sowohl für ältere als auch für neu geschlossene spezielle Vereinbarungen,<sup>2</sup> sondern ermöglicht und erwartet sogar eine Regionalisierung des Meeresumweltschutzes.<sup>3</sup> Insofern ist es nicht überraschend, dass in Bezug auf die Ostsee andere Vorgaben gelten als in Bezug auf die Nordsee als Teil des Nordostatlantiks, dass wiederum im Mittelmeer andere Regelungen als im Schwarzen Meer zu beachten sind, um nur die vier Meere zu nennen, die das Kerngebiet der Europäischen Union umgeben.<sup>4</sup> Für die Bundesrepublik Deutschland sind (neben anderen) vor allem das Übereinkommen zum Schutz der Meeresumwelt des Nordostatlantiks (OSPAR-Übereinkommen)<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Umfassend zum Meeresumweltschutz etwa *Hafner*, in: Graf Vitzthum (Hrsg.), *Handbuch des Seerechts*, München 2006, Kap. 5; *Proelß*, *Meeresschutz im Völker- und Europarecht*, Berlin 2004; vgl. auch *Erbguth/Schlacke*, *Umweltrecht*, Baden-Baden 2006, § 15; *Ipsen*, *Völkerrecht*, 5. Aufl., München 2004, § 57 Rn. 19 ff.; *Hohmann*, *Suche nach nationalen und internationalen Regelungen eines modernen Meeresumweltschutzes*, NuR 1990, S. 49 ff. Eine Übersicht über die nationalen Vorschriften zum Schutz der Meeresumwelt findet sich bei *Kloepfer*, *Umweltrecht*, 3. Aufl., München 2004, § 13 Rn. 32.

<sup>2</sup> Vgl. Art. 237 Abs. 1 und Art. 311 Abs. 2 SRÜ.

<sup>3</sup> Vgl. Art. 197 SRÜ; *Proelß*, (Fn. 1), S. 26.

<sup>4</sup> Nicht berücksichtigt werden hier etwa die französischen überseeischen Departements.

<sup>5</sup> Das Übereinkommen ersetzt, wie seine Abkürzung indiziert, das Oslo-Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch das Einbringen durch Schiffe und Luft-

und das Übereinkommen über den Schutz der Meeresumwelt des Ostseegebiets (Helsinki-Übereinkommen) von Bedeutung.<sup>6</sup> Neben diesen regionalen völkerrechtlichen Übereinkommen verliert das globale SRÜ nicht an Bedeutung. Abgesehen von seinen besonderen Rahmenvorschriften für den Schutz der Meeresumwelt bleiben insbesondere die allgemeinen Zonierungsvorschriften zu beachten, die den Küstenstaaten unterschiedlich weit reichende Befugnisse zubilligen. Ausgehend von der Basislinie unterfällt nur das Küstenmeer bis zu einer Breite von 12 sm der vollen territorialen Souveränität des Küstenstaates. In der bis zu 24 sm reichenden Anschlusszone stehen dem Küstenstaat nur noch spezielle Kontroll- und Durchsetzungsbefugnisse zu, etwa zum Zwecke der Zoll-, Einreise- oder Gesundheitskontrolle. Die bis max. 200 sm von der Basislinie reichende ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) gehört nicht mehr zum Staatsgebiet der Küstenstaaten; ihnen sind hier vielmehr nur verschiedene funktional begrenzte Hoheitsrechte zugewiesen, zu denen vor allem wirtschaftliche Nutzungsrechte zählen.<sup>7</sup> Jenseits der AWZ schließlich beginnt die Hohe See, in der die von Art. 87 Abs. 1 SRÜ genannten Freiheiten, etwa die Freiheit der Schifffahrt und der Fischerei, allen Staaten gleichermaßen zustehen. Neben dem SRÜ ist insbesondere auch das Internationale Übereinkommen zur Verhütung von Meeresverschmutzungen durch Schiffe (MARPOL) von 1973 in der Fassung des Zusatzprotokolls von 1978 zu beachten, das inhaltlich auf die Verringerung bzw. Verhinderung der Verschmutzung von Meeren durch „betriebsbedingte“ Einleitungen gerichtet ist.<sup>8</sup>

## 2. Europarechtliche Maßnahmen

Diese allgemeinen völkerrechtlichen Vorgaben sind auch von der EU resp. von der EG zu beachten, die als partielles Völkerrechtssubjekt und innerhalb der ihr von den Mitgliedstaaten übertragenen Kompetenzen völkerrechtliche Verträge schließen kann und von dieser Möglichkeit auch im

---

fahrzeuge und das *Paris*-Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung vom Lande aus.

<sup>6</sup> Vgl. dazu *Mechel/Reese*, Meeresumweltschutz für Nord- und Ostsee im Überblick, ZUR 2003, S. 320 ff.; *Ehlers*, Das neue Helsinki-Abkommen – Ein weiterer Schritt zum Schutz der Ostsee, NuR 1993, S. 202 ff.

<sup>7</sup> Näher etwa *Wolf*, Grundfragen der Entwicklung einer Raumordnung für die Ausschließliche Wirtschaftszone, ZUR 2005, S. 176 ff.

<sup>8</sup> Zum MARPOL näher Proelß (Fn. 1), S. 172 ff.

Bereich des Meeresumweltschutzes Gebrauch gemacht hat.<sup>9</sup> Freilich ist es zunächst bei vereinzelt und überwiegend auch nur mittelbaren Maßnahmen zum Schutz der Meeresumwelt geblieben.<sup>10</sup> Ob die Ursache für die Zurückhaltung der EG in Bezug auf den Meeresumweltschutz wirklich im Fehlen einer Kompetenzvorschrift liegt, die einen umfassenden Meeresumweltschutz in die Verantwortung der Gemeinschaft legt,<sup>11</sup> muss freilich bezweifelt werden. Gerade in den 70er Jahren des letzten Jahrhunderts schreckte die Gemeinschaft ganz generell und insbesondere auch im Bereich des Umweltschutzes nicht von einem extensiven Gebrauch des Art. 308 EG (damals Art. 235 EWGV) zurück, so dass es wohl eher politische Gründe waren, die die Kommission und jedenfalls auch den Rat von Maßnahmen zum unmittelbaren Schutz der Meeresumwelt abgehalten haben.<sup>12</sup> Zwischenzeitlich sind allerdings – ausgelöst insbesondere durch das Amoco-Cadiz Unglück von 1978 und des Unglücks des Tankers Erika von 1999 – eine solche Vielzahl von sekundärrechtlichen Maßnahmen des unmittelbaren Schutzes der Meeresumwelt ergangen, dass sie an dieser Stelle nicht alle aufgezählt werden können.<sup>13</sup> Hervorzuheben ist allein, dass insbesondere etwa die FFH-Richtlinie oder auch die Wasserrahmenrichtlinie unmittelbare Bedeutung für den Schutz der Meeresumwelt entfalten.<sup>14</sup> Insbesondere die Wasserrahmenrichtlinie zielt ausdrücklich auch auf den Schutz und die Erhaltung der Meeresumwelt. Und in organisatorischer Hinsicht ist zu betonen, dass mit dem Ausschuss für die Sicherheit im Seeverkehr und die Vermeidung von Umweltverschmutzung durch Schiffe (COSS)<sup>15</sup> und der Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs

<sup>9</sup> Vgl. Proelß, (Fn. 1), S. 346 ff.

<sup>10</sup> Vgl. Hohmann, Weltweiter Schutz der Meeresumwelt, in: Dolde (Hrsg.), Umweltrecht im Wandel, Berlin 2001, S. 113.

<sup>11</sup> So Erbguth/Schlacke (Fn. 1), § 15, Rn. 59.

<sup>12</sup> So auch Proelß (Fn. 1), S. 346.

<sup>13</sup> Vgl. statt dessen erläuternd Proelß (Fn. 1), S. 343 ff.; sowie den Überblick bei Erbguth/Schlacke (Fn. 1), § 15, Rn. 61 ff.; oder Hohmann (Fn. 10), S. 113 f.

<sup>14</sup> Zur Bedeutung der FFH-Richtlinie für den Meeresumweltschutz vgl. bspw. Gellermann, Geschützte Meeresflächen in der deutschen Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ), in: Hendler/Marburger/Reinhardt/Schröder, Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 2005 (UTR 83), Berlin 2005, S. 139 ff.; Czybulka, Meeresschutzgebiete in der Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ), ZUR 2003, S. 329 ff.

<sup>15</sup> Neu etabliert durch VO (EG) Nr. 2099/2002 i.d.F. der VO (EG) Nr. 415(2002).

(EMSA)<sup>16</sup> zwei Institutionen zur Unterstützung der Europäischen Kommission geschaffen wurden.

### 3. Grünbuch zur Meerespolitik und Meeresstrategie-Richtlinie

Hat sich die EU in Bezug auf den Schutz der Meeresumwelt lange Zeit weitgehend darauf beschränkt, die völkerrechtlichen, insbesondere die von der International Maritime Organisation (IMO) initiierten Übereinkommen in ihrem Geltungsbereich anwendbar zu machen,<sup>17</sup> ist ihr durch das 6. Umweltaktionsprogramm neben sechs anderen Strategiebereichen auch aufgegeben worden, eine „Strategie für den Schutz und die Erhaltung der Meeresumwelt“ zu entwickeln, „um eine nachhaltige Nutzung der Meere zu fördern und Meeresökosysteme zu erhalten“. Der in Art. 6 EG ausdrücklich verankerte Nachhaltigkeitsgrundsatz hat somit auch den Schutz der Meeresumwelt erreicht.<sup>18</sup>

In Umsetzung dieses 6. Umweltaktionsprogramms hat die Europäische Kommission ihre Vorstellungen von einer „Strategie für den Schutz und die Erhaltung der Meeresumwelt“ im Jahr 2002 zunächst in einer Mitteilung vorgestellt.<sup>19</sup> Nach dreijährigem Konsultationsprozess hat sie dann am 24.10.2005 dem Rat und dem Europäischen Parlament zusammen mit einer weiteren Mitteilung<sup>20</sup> den Vorschlag für eine Richtlinie „zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt“ vorgelegt,<sup>21</sup> die in der amtlichen Kurzfassung „Meeresstrategie-Richtlinie“ heißt.<sup>22</sup> Die Richtlinie<sup>23</sup> versteht sich als zentrales Instru-

<sup>16</sup> VO (EG) Nr. 1406/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.07.2002 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs, ABL. EG 2002, Nr. L 208, 10; i.d.F. der VO (EG) Nr. 724/2004.

<sup>17</sup> So die Einschätzung von *Hafner* (Fn. 1), Kapitel 5, Rn. 212.

<sup>18</sup> Vgl. *Wolff*, Erhaltung lebender Meeresressourcen im Lichte des Nachhaltigkeitsgrundsatzes: Völker- und gemeinschaftsrechtliche Voraussetzungen, ZUR 2003, S. 356 ff.

<sup>19</sup> Mitteilung „Hin zu einer Strategie zum Schutz und zur Erhaltung der Meeresumwelt“, KOM(2002) 539 endg.; vgl. dazu *Falke*, ZUR 2003, S. 53 ff.

<sup>20</sup> Mitteilung der Kommission „Thematische Strategie für den Schutz und die Erhaltung der Meeresumwelt“, KOM(2005)504.

<sup>21</sup> Vgl. schon die Mitteilung von *Cañor-Pfeiffer/Heine/Lamarche/Port/Rockstroh/Scheiden*, in: *Hendler/Marburger/Reinhardt/Schröder* (Hrsg.), *Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts* 2006 (UTR 90), Berlin 2006, S. 320.

<sup>22</sup> KOM(2005)505 endgültig.

ment der künftigen Meerespolitik der EU, deren „Vision“ die Kommission in dem erst am 07.06.2006 vorgelegten Grünbuch präsentiert hat.<sup>24</sup> Derzeit befindet sich der Richtlinienentwurf im europäischen Rechtsetzungsverfahren. Der Ausschuss der Regionen hat bereits am 26.04.2006 (und somit noch vor Veröffentlichung des Grünbuchs) eine Stellungnahme zur Meeresstrategie-Richtlinie verabschiedet.<sup>25</sup> Das Europäische Parlament hat am 14.11.2006 insgesamt 90 Abänderungen vom Kommissionsentwurf beschlossen.<sup>26</sup> Der Rat hat sich noch unter finnischer Ratspräsidentschaft am 18.12.2006 (bei Enthaltung Italiens) auf einen gemeinsamen Standpunkt geeinigt, der einige (wenige) Anliegen des Europäischen Parlaments übernimmt.<sup>27</sup>

Parallel zum europäischen Rechtsetzungsverfahren wird die Richtlinie auch von den nationalen Organen und Interessenverbänden diskutiert. Neben vereinzelt Äußerungen von (Ausschüssen von) Landesparlamenten<sup>28</sup> liegt insbesondere ein Beschluss des Bundesrates vom 10.03.06 vor, mit dem die Bundesregierung gebeten wird, sich im Rat der EU für bestimmte Änderungen der Meeresstrategie-Richtlinie einzusetzen.<sup>29</sup> Besonders kritisch setzt sich darüber hinaus der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) mit dem Richtlinienentwurf auseinander.<sup>30</sup>

Im Folgenden werden zunächst im Überblick Erwägungsgründe, Ziel, Konzeption und wesentlicher Inhalt der Richtlinie dargestellt werden, die so dann weniger aus politischer denn vielmehr aus legistischer Perspektive betrachtet wird.

---

<sup>23</sup> Im Folgenden wird allein aus sprachlichen Gründen von der „Richtlinie“ oder der „Meeresstrategie-Richtlinie“ gesprochen, obwohl damit stets der von der Kommission vorlegte Entwurf derselben gemeint ist.

<sup>24</sup> Grünbuch „Die künftige Meerespolitik der EU: Eine europäische Vision für Ozeane und Meere“, KOM(2006)275 endgültig.

<sup>25</sup> ABl.EU vom 29.08.2006, Nr. C 206, S. 5.

<sup>26</sup> Noch nicht verkündet.

<sup>27</sup> Noch nicht verkündet.

<sup>28</sup> Vgl. bspw. Beschlussempfehlung und Bericht des Umweltausschusses des Landtags Mecklenburg-Vorpommern, LT M-V

<sup>29</sup> BRat-Drs. 788/05.

<sup>30</sup> SRU: Der Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Meeresschutzstrategie – Rückzug aus der europäischen Verantwortung?, Kommentar zur Umweltpolitik Nr. 5, April 2006.

## **II. Die Meeresstrategie-Richtlinie im Überblick**

### **1. Erwägungsgründe**

Eine für die europäische Umweltpolitik im Bereich des Meeresumweltschutzes nicht zu unterschätzende Bedeutung liegt schon in den Erkenntnissen, die zum Entwurf der Meeresstrategie-Richtlinie geführt haben und die zum Teil in deren Erwägungsgründen, vor allem aber in der Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament Ausdruck gefunden haben.

Hervorgehoben wird hier zunächst die besondere Bedeutung des Schutzes der Meeresumwelt, die aus zwei Gründen ein kostbares Gut sei: Betont wird zum einen aus primär ökologischer Perspektive die Bedeutung der Meeresumwelt als unabdingbare Voraussetzung für das Leben auf der Erde, wobei durchaus ökozentrische Überlegungen im Vordergrund stehen dürften. Erwähnt wird zum anderen aber auch aus primär ökonomischer Perspektive die Bedeutung der (nachhaltigen!)<sup>31</sup> Meeresnutzung als wichtiger Faktor für wirtschaftlichen Wohlstand. Zugleich wird auf das Potenzial hingewiesen, welches Ozeane und Meere etwa in den Sektoren Fischerei und Fremdenverkehr für die Beschäftigung bieten. Damit wird von vornherein ein angemessener Ausgleich zwischen dem Schutz der Meeresumwelt und der Nutzung seiner Ressourcen eingefordert, der etwa auch in Art. 193 SRÜ zum Ausdruck kommt: „Die souveränen Staaten haben das Recht, ihre natürlichen Ressourcen im Rahmen ihrer Umweltpolitik und in Übereinstimmung mit ihrer Pflicht zum Schutz und zur Bewahrung der Meeresumwelt auszubeuten.“

Festgestellt wird sodann, dass die Meeresumwelt Europas zunehmenden, ersten Gefahren ausgesetzt ist. Allein in den drei Jahren seit der ersten Mitteilung der Kommission zur geplanten Strategie zum Schutz und Erhalt der Meeresumwelt hätten sich „die Hinweise gehäuft“, wie die Kommission vorsichtig formuliert, dass sich der Zustand der Meere und Ozeane ständig verschlechtert. „Die biologische Vielfalt der europäischen Meere nimmt ab und unterliegt ständigen Änderungen. Meereslebensräume werden zerstört,

---

<sup>31</sup> Vgl. Erwägungsgrund Nr. 3 der MSRL.

verschlechtert und gestört.<sup>32</sup> Für die Beurteilung der Meeresstrategie-Richtlinie mag es dabei dahinstehen, ob sich der Zustand der Meere in den vergangenen Jahren tatsächlich weiter verschlechtert hat oder ob „nur“ verbesserte Erkenntnisse über diesen Zustand vorliegen. Entscheidend ist, dass ein Handlungsbedarf festgestellt wird, dem die Europäische Kommission genügen möchte.

Von Bedeutung sind schließlich auch die vielfältigen Hauptfaktoren, die die Europäische Kommission für die Bedrohung der Meeresumwelt ausmacht. Dabei orientiert sie sich durchaus an den überkommenen, etwa auch vom SRÜ aufgegriffenen Differenzierungen nach Verschmutzungen von Land aus (Art. 207 SRÜ), Verschmutzungen durch Tätigkeiten auf dem Meeresboden (Art. 208 und 209 SRÜ), Verschmutzungen durch (gezieltes) Einbringen (Art. 210 SRÜ), Verschmutzungen durch Schiffe (Art. 211 SRÜ) und Verschmutzungen aus der Luft oder durch die Luft (Art. 212 SRÜ), geht aber systematisch anders vor und benennt auch konkrete Gefährdungsquellen wie etwa Abfälle, mikrobiologische Verschmutzungen, Ölteppiche infolge von Unfällen, Seeverkehr und Offshore-Öl- und Gasförderung, Demontage von Schiffen, Lärmbelästigungen, Auswirkungen der Handelsfischerei, Einbringung nicht einheimischer (exotischer) Arten hauptsächlich durch Einleitung des Ballastwassers von Schiffen, Nährstoffanreicherung (Eutrophierung) und dadurch bedingte Algenblüte sowie illegale Einleitung von Radionukliden.

Bereits diese Vielzahl von Verschmutzungsquellen verdeutlicht die Herausforderungen eines integrierten Meeresumweltschutzes, der im Mittelpunkt der neuen strategischen Meeresspolitik stehen soll: Geschaffen werden soll „ein Gesamtrahmen für die Regulierung im Hinblick auf die verschiedenen Nutzer und Verwendungszwecke von Ozeanen und Meeren“.<sup>33</sup> Dass ein solcher Gesamtrahmen nur im Einklang mit anderen Umweltmaßnahmen und -initiativen erreicht werden kann, hat auch die Europäische Kommissi-

<sup>32</sup> Mitteilung der Kommission an Rat und Europäisches Parlament, KOM(2005)504 endg., Anm. 2.

<sup>33</sup> Mitteilung der Kommission an Rat und Europäisches Parlament, KOM(2005)504 endg., Anm. 6.1. Zur Nutzung durch Offshore-Windenergieparks vgl. bspw. *Wolf*, Rechtsprobleme der Anbindung von Offshore-Windenergieparks in der AWZ an das Netz, ZUR 2004, S. 65 ff.; *Gellermann*, Recht der natürlichen Lebensgrundlagen in der Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) – dargestellt am Beispiel der Windkraftnutzung, NuR 2004, S. 75 ff.; *Palme/Schumacher*, Zulässigkeit von Klagen gegen Offshore-Windparks in der Ausschließlichen Wirtschaftszone, NuR 2004, S. 773 ff.



on erkannt. Sie verweist insofern insbesondere auf die zahlreichen umweltschützenden Aktivitäten, die sich jedenfalls mittelbar auch auf den Schutz der Meeresumwelt auswirken, bei rechtlicher Betrachtung also vor allem auf die Wasserrahmenrichtlinie, die kommunale Abwasser Richtlinie und die Nitratrichtlinie, ebenso aber auch auf die FFH-Richtlinie und die Vogelschutzrichtlinie. Dass diese rechtlichen Rahmenbedingungen nicht ohne weiteres in die Meeresstrategie-Richtlinie einbezogen werden und in dieser aufgehen können, ist ohne weiteres verständlich und sachlich auch geboten. Dass die Meeresstrategie-Richtlinie dagegen die gesamte Fischereipolitik<sup>34</sup> und auch die Seeschifffahrt von ihrem Anwendungsbereich ausnimmt, Maßnahmen also, die ausschließlich und unmittelbar im sachlichen Zusammenhang mit den Ozeanen und Meeren stehen, vermag nicht einzu-  
leuchten. Derzeit jedenfalls ist die Richtlinie ausschließlich auf Art. 175 Abs. 1 EG (Umweltschutz) und nicht auch auf Art. 37 Abs. 2 UAbs. 3 EG (Fischerei) oder Art. 80 Abs. 2 (Seeschifffahrt) EG gestützt.

## 2. Ziel und Konzeption

Während die gesamte neue Strategie in der europäischen Meeresschutzpolitik nach der Vorstellung der Kommission auf den „Schutz und Wiederherstellung der Ozeane und Meere Europas sowie auf die Nachhaltigkeit menschlichen Handelns [zielt], damit auch künftige Generationen Ozeane und Meere genießen und nutzen können, die biologische Vielfalt bieten, dynamisch, sicher, sauber, gesund und produktiv sind“,<sup>35</sup> ist es „Endziel“ der Meeresstrategie-Richtlinie, bis zum Jahr 2021 einen guten Zustand der Meeresumwelt Europas zu erreichen,<sup>36</sup> ihren Schutz und ihre Erhaltung af Dauer zu gewährleisten und eine Verschlechterung der Umweltqualität zu vermeiden.<sup>37</sup> Dieses Ziel soll hier nicht im einzelnen (politisch) bewertet werden. Aus legislatischer Sicht ist gleichwohl schon an dieser Stelle zu bemängeln, dass letztlich ein unbestimmtes Ziel zum Gegenstand der Richtlinie gemacht wird. Denn eine qualitative Definition, wann ein „guter Umweltzustand“ vorliegt, wird nicht vorgenommen, sondern vielmehr im weiteren den Mitgliedstaaten überlassen. Dies mag man aus umweltpolitischer

<sup>34</sup> Vgl. Erwägungsgrund Nr. 28 MSRL.

<sup>35</sup> Mitteilung der Kommission an Rat und Europäisches Parlament, KOM(2005)504 endg., Anm. 5.1.; vgl. auch Erwägungsgrund Nr. 1 der MSRL.

<sup>36</sup> Vgl. Begründung der Meeresstrategie-Richtlinie, KOM(2005)505 endg., Anm. 3.

<sup>37</sup> So weitergehend Art. 1 Abs. 1 MSRL.

Perspektive bedauern, ist doch prinzipiell eher mit geringen, allenfalls moderaten Zielsetzungen der Mitgliedstaaten zu rechnen. Dass jedenfalls eine Verschlechterung des derzeitigen Umweltzustands zu vermeiden ist, ist angesichts der Offenheit des Begriffs „Vermeidung“ für Abweichungen nur ein schwacher Trost, so dass das Ziel ökologisch insgesamt wenig ambitioniert erscheint. Aus rechtsstaatlicher Perspektive ist darüber hinaus aber festzustellen, dass die Unbestimmtheit des Ziels eine Verhältnismäßigkeitsprüfung der eingesetzten Mittel unmöglich macht, jedenfalls aber erschwert. Das gilt sowohl im Hinblick auf die Wirkungen der Richtlinie *für* die Mitgliedstaaten als auch auf die Wirkungen deren Umsetzung *in* den Mitgliedstaaten.

Die eigentliche „Strategie“ (im Singular) der Richtlinie für den Schutz der Meeresumwelt besteht vor allem darin, den Schutz der Meeresumwelt weitgehend in die Verantwortung der Mitgliedstaaten zu legen, die innerhalb eines gemeinschaftsrechtlich umrissenen Rahmens ihre je eigenen Meeresstrategien (im Plural!) entwickeln müssen. Über die Einhaltung des in erster Linie zeitlichen und weniger inhaltlichen gemeinschaftsrechtlichen Rahmens wacht die Europäische Kommission, ohne dass besondere rechtliche Sanktionen für den Fall der Missachtung des Rahmens vorgesehen sind. Insofern könnte man die Richtlinie eher als politisches Programm denn als rechtliche Rahmenregelung qualifizieren. Freilich zwingt sie die Mitgliedstaaten rechtsverbindlich zum Tätigwerden und insbesondere auch zur Koordination, beschränkt also grundsätzlich die Entschließungsfreiheit der Mitgliedstaaten. Ihre Gestaltungsfreiheit wird dagegen jedenfalls faktisch nur marginal beeinträchtigt, denn schon jetzt wird der Meeresumweltschutz überwiegend regionalspezifisch in vielfältigen Koordinationsformen von den jeweiligen Küstenstaaten ausgeübt. Freilich ist der Impuls nicht zu unterschätzen, der von der gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtung ausgeht, nationale, gleichwohl aber koordinierte Strategien zum Schutz der Meeresumwelt auszuarbeiten.

### 3. Inhalt

Inhaltlich konzentriert sich die Richtlinie auf einen zeitlichen Rahmen für die Entwicklung der mitgliedstaatlichen Strategien zum Schutz der Meeresumwelt. Dieser ist durch vier vorbereitende Maßnahmen und zwei Vorgaben an die eigentlichen Meeresstrategien, die Maßnahmenprogramme, gekennzeichnet.

*a) Vorbereitende Maßnahmen*

In einem ersten Schritt müssen die Mitgliedstaaten innerhalb von vier Jahren nach Inkrafttreten der Meeresstrategie-Richtlinie zunächst den Umweltzustand ihrer Gewässer sowie die Auswirkungen der Tätigkeiten des Menschen bewerten (Art. 7 MSRL-E). Diese Bewertung umfasst eine Analyse der wesentlichen Merkmale dieser Gewässer, eine Analyse der wichtigsten Belastungen und Auswirkungen, insbesondere der Auswirkungen menschlicher Tätigkeiten, auf die Merkmale der betreffenden Gewässer, sowie eine Analyse wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Aspekte der Wassernutzung sowie der Kosten einer Verschlechterung der Meeresumwelt.

Parallel zu dieser Bestandsaufnahme müssen die Mitgliedstaaten im selben Zeitrahmen den „guten Umweltzustand“ der betreffenden Gewässer definieren (Art. 8 MSRL-E). Einheitliche inhaltliche Kriterien für diese Beurteilung enthält die Meeresstrategie-Richtlinie (noch) nicht. Sie beschränkt sich in Art. 1 Abs. 2 auf die Definition des „Umweltzustands“ und verpflichtet im Übrigen in Art. 8 Abs. 3 die Kommission, innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten der Richtlinie qualitative Deskriptoren sowie detaillierte Kriterien und Normen für die Bestimmung eines guten Umweltzustands festzulegen.

Ein weiteres Jahr steht den Mitgliedstaaten für die Festlegung der Umweltziele zur Verfügung (Art. 9 MSRL-E), die die im Anhang III nicht abschließend aufgezählten Indikatoren berücksichtigen müssen und demzufolge beispielsweise messbar und innerhalb einer Meeresregion kohärent sein müssen.

Bis zum Ablauf des sechsten Jahres nach Inkrafttreten der Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten weiterhin koordinierte Programme für eine kontinuierliche Beurteilung des Umweltzustands und zur Umsetzung der von ihnen definierten Ziele erstellen (Art. 10 MSRL-E).

Über sämtliche dieser vier Schritte haben die Mitgliedstaaten die Europäische Kommission zu unterrichten, die sich in Art. 11 die Überprüfung und Genehmigung der mitgliedstaatlichen Maßnahmen vorbehält. Auf diese Weise will die Kommission nicht nur prüfen, „ob die gemeldeten Elemente einen den Anforderungen dieser Richtlinie genügenden Rahmen schaffen“, sondern insbesondere auch über die Kohärenz zwischen den Maßnahmen der Mitgliedstaaten wachen, die in Bezug auf dieselbe Meeresregion zur Koordination ihrer Maßnahmen verpflichtet sind.

*b) Maßnahmenprogramme*

In zwei weiteren Schritten haben die Mitgliedstaaten bis 2016 zunächst Maßnahmenprogramme zu planen (Art. 12 Abs. 1–3, Art. 4 lit. b (i) MSRL-E) und diese dann bis 2018 zu operationalisieren (Art. 12 Abs. 6, Art. 4 lit. b (ii) MSRL-E). Diese Maßnahmenprogramme bilden das eigentliche Instrument der Meeresstrategie-Richtlinie.

In diesen Programmen müssen die Mitgliedstaaten diejenigen Maßnahmen festlegen, die erforderlich sind, um in ihren europäischen Meeresgewässern den beschriebenen guten Umweltzustand zu erreichen (Art. 12 Nr. 1 MSRL-E). Maßnahmen aufgrund von gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften oder internationalen Übereinkommen sind dabei zu integrieren. Im Übrigen sind die Maßnahmen nicht nur am Prinzip der nachhaltigen Entwicklung auszurichten, sondern müssen auch die „gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen angemessen berücksichtigen (Art. 12 Nr. 3 Satz 1 MSRL-E). Um diese Auswirkungen beurteilen zu können, sind „vor Einführung neuer Maßnahmen Folgenabschätzung einschließlich ausführlicher Kosten-Nutzen-Analysen“ durchzuführen (Art. 12 Abs. 3 Satz 2 MSRL-E).

Wie die vorbereitenden Maßnahmen, so bedürfen auch die eigentlichen Maßnahmenprogramme der Genehmigung durch die Kommission (Art. 15). Sofern die Kommission Widersprüche zur Meeresstrategie-Richtlinie feststellt, kann sie die Programme im Ganzen oder in Teilen zurückweisen. Weitere besondere rechtliche Sanktionen sind nicht vorgesehen.

### **III. Legistische Anmerkungen zur Meeresstrategie-Richtlinie**

Die Lissabon-Agenda, das Ziel, die Europäische Union bis 2010 durch eine Fülle gezielter Maßnahmen zum wettbewerbsfähigsten, dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen, verlangt als unmittelbare Voraussetzung ein klares, einfaches, effektives und funktionierendes Regelungsumfeld. Der 2001 vorgestellte Mandelkern-Bericht „Auf dem Weg zu besseren Gesetzen“ enthält deshalb ein Bündel von zeitlich terminierten Vorschlägen für qualitativ bessere und einfachere Gesetze sowie für Maßnahmen zur nachhaltigen Rechtsbereinigung. Seine Empfehlungen richten sich ausdrücklich nicht nur an die Mitgliedstaaten, sondern auch an die Europäische Union.

Vor diesem Hintergrund erwartet man von einer „Richtlinie zur Schaffung eines *Ordnungsrahmens* für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt“, die sich in ihrer offiziellen Kurzbezeichnung verheißungsvoll als „Meeresstrategie-Richtlinie“ betitelt, eine Bündelung und Harmonisierung, wenigstens aber eine Abstimmung der gerade in diesem Regelungsbereich so vielfältigen und zum Teil verschiedenen rechtlichen Vorgaben. Auch die Kommission selbst erkennt angesichts der sektorspezifischen Politikfelder und geographischen Reichweite der einzelnen Maßnahmen das Bedürfnis nach einer integrierten Politik zum Schutz der Meeresumwelt.<sup>38</sup> In ihrer zusammen mit dem Richtlinienentwurf an den Rat und das Europäische Parlament übersandten Mitteilung, zum Teil auch in der Begründung der Richtlinie selbst, hebt die Kommission hervor, dass auch andere politische Maßnahmen der EU einen gewissen Beitrag zum Schutz der Meeresumwelt leisten, und akzentuiert auch die internationale Dimension dieses Politikfeldes.<sup>39</sup>

Diese Erkenntnisse spiegeln sich in dem Richtlinienentwurf jedoch nicht wider. Noch nicht einmal im Ansatz wird versucht, jedenfalls die genuin gemeinschaftsrechtlichen Instrumente mit Auswirkungen auf den Schutz der Meeresumwelt in die Richtlinie mit einzubeziehen, von den regionalen oder globalen internationalen Übereinkommen ganz zu schweigen (1). Die Richtlinie schöpft im Übrigen auch die der Gemeinschaft zustehenden Kompetenzen gar nicht aus und verfehlt insofern schon deshalb den Anspruch, einen umfassenden „Ordnungsrahmen“ für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt zu schaffen (2). Die Verwendung unklarer und unbestimmter Zielvorgaben ist schließlich nicht nur aus umweltpolitischen Gesichtspunkten, sondern auch aus rechtsstaatlicher Perspektive zu monieren (3).

## 1. Fehlende Harmonisierung

Die Meeresstrategie-Richtlinie leistet keinen Beitrag zur Harmonisierung oder gar Integration der bestehenden Vielfalt von politischen Maßnahmen und rechtlichen Vorgaben zum Schutz der Meeresumwelt.<sup>40</sup> Sie transportiert weder allgemeine Umweltrechtsprinzipien des primären Gemeinschafts-

<sup>38</sup> Begründung der Richtlinie, KOM(2005)505 endg., S. 3.

<sup>39</sup> Mitteilung der Kommission an Rat und Europäisches Parlament, KOM(2005)504 endg., Anm. 6.2.2 und 6.2.3.

<sup>40</sup> So die Auffassung des Bundesrates, BR-Drs. 788/05, S. 2.

rechts noch bezieht sie bestehende Instrumente des sekundären Gemeinschaftsrechts in ihre Bestimmungen ein. Schließlich leistet sie keinen Beitrag zur Zusammenführung der verschiedenen internationalen Verpflichtungen.

a) *Grundsätze der gemeinschaftlichen Umweltpolitik*

Häufiger Kritikpunkt an dem Entwurf der Meeresstrategie-Richtlinie ist, dass weder das Vorsorge- noch das Verursacherprinzip als Maßstab für die Ausrichtung der nationalen Maßnahmen zum Schutz der Meeresumwelt genannt werden.<sup>41</sup> In der Tat fehlt es an einer ausdrücklichen Verankerung dieser Prinzipien, und auch implizit lassen sie sich kaum aus den Vorschriften herauslesen.

Aus rein legistischer Sicht ist dies nicht unmittelbar zu kritisieren. Ist die gesamte europäische Umweltpolitik nach Art. 174 Abs. 1 unter anderem auch dem Vorsorgeprinzip und dem Verursacherprinzip verpflichtet, so müssen diese Prinzipien nicht zwingend als Leitmaximen in jedem sekundärrechtlichen Rechtsakt verankert werden. Zwar wird aus den Prinzipien zuweilen eine Argumentationslastregel dahingehend abgeleitet, dass Sekundärrecht inhaltlich den Gehalt der Prinzipien wiedergeben muss und ein Abweichen von ihrem Inhalt legitimierungs- und begründungsbedürftig ist.<sup>42</sup> Doch impliziert dies nicht, dass die Prinzipien im sekundären Rechtsakt ausdrücklich genannt werden müssen. Insofern scheint die Kritik an der fehlenden Verankerung der Prinzipien vor allem vom (politisch durchaus berechtigten) Wunsch nach möglichst weitreichenden Maßnahmen zum Schutz der Meeresumwelt getragen zu sein.

Andererseits käme der ausdrücklichen Erwähnung des Vorsorge- und des Verursacherprinzips durchaus eine klarstellende Bedeutung zu. Denn die Umweltp Prinzipien des Art. 174 Abs. 2 EG entfalten unmittelbare Bindungswirkung nur für die Organe der Europäischen Gemeinschaft. Wo Richtlinien die Ausarbeitung der eigentlichen Maßnahmen ausschließlich in die Verantwortung der Mitgliedstaaten legen, wirkt diese Bindung nur noch insofern mittelbar fort, als die Gemeinschaft die Prinzipien unter Umständen dadurch verletzt, dass sie die Mitgliedstaaten nicht ihrerseits ausrei-

<sup>41</sup> UBA, Stellungnahme zum Vorschlag einer Marinen Rahmenrichtlinie als Bestandteil der Europäischen Meeresstrategie, [http://www.umweltbundesamt.de/wasser/themen/downloads/MRRL\\_Stellungnahme.pdf](http://www.umweltbundesamt.de/wasser/themen/downloads/MRRL_Stellungnahme.pdf), S. 3.

<sup>42</sup> Vgl. Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 174 EGV Rn. 47.

chend an diese Prinzipien bindet. Abgesehen aber von dem Umstand, dass den Gemeinschaftsorganen bei der Ausgestaltung der Prinzipien grundsätzlich eine Gestaltungsbefugnis zusteht, bleibt die fehlende Verankerung der gemeinschaftsrechtlichen Umweltprinzipien jedenfalls in denjenigen Mitgliedstaaten ohne spürbare Konsequenzen, in denen die mitgliedstaatlichen Organe durch nationales Recht auf dieselben Prinzipien verpflichtet werden.

*b) Abstimmung mit anderen sekundärrechtlichen Vorgaben*

Schwerer als die unterlassene Verankerung des Vorsorgeprinzips und des Verursacherprinzips wiegt die fehlende Abstimmung der Meeresstrategie-Richtlinie mit anderen sekundärrechtlichen Vorgaben. Zwar kann es nicht Aufgabe einer Meeresstrategie-Richtlinie sein, als eine Art Mega- oder gar Meta-Richtlinie alle für den Meeresumweltschutz relevanten sonstigen gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften in sich zu vereinen. Doch dem Anspruch, einen „*Ordnungsrahmen* Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt“ zu schaffen, kann die Richtlinie nur mit Regelungen gerecht werden, die kohärent zu den bereits bestehenden sonstigen meeresumweltschutzrelevanten Vorschriften sind.

Der von der Kommission vorgelegte Entwurf der Meeresstrategie-Richtlinie verhält sich jedoch gar nicht zu den sonstigen relevanten gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen, sondern reduziert die sachlich wie rechtlich gebotene Abstimmung auf ein allgemeines Berücksichtigungsgebot: Art. 9 Nr. 1 Abs. 2 MSRL-E gebietet den Mitgliedstaaten, bei der Festlegung ihrer nationalen Umweltziele „die bereits laufende Anwendung bestehender Umweltziele, die auf nationaler, gemeinschaftlicher oder internationaler Ebene für die gleichen Gewässer festgelegt wurden“, zu berücksichtigen. Ein bloßes Berücksichtigungsgebot ist aber nicht geeignet, eine Harmonisierung der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben zu erreichen, sondern birgt eher die Möglichkeit, im Meeresumweltschutz unter Berufung auf nationale Vorschriften von anderen gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben abzuweichen.

Zu bemängeln ist insbesondere die fehlende Kongruenz mit der Wasserrahmenrichtlinie. Allein der – aus der Sicht des Europäischen Parlaments wie vieler Umweltverbände zu lange – zeitliche Rahmen passt sich insofern in die Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie ein, als im Jahr 2021 die erste Überarbeitung der Bewirtschaftungspläne der Wassereinzugsgebiete ansteht. Offensichtlich soll die Abstimmung der beiden wasserschützenden Instrumente auf diese Zeit verschoben werden, denn noch gibt es zahlreiche

grundlegende Unterschiede zwischen der Wasserrahmenrichtlinie und (dem Entwurf) der Meeresstrategie-Richtlinie.<sup>43</sup>

Ein erster Unterschied betrifft den angestrebten „guten Umweltzustand“. Während dieser im Anhang V der Wasserrahmenrichtlinie verbindlich definiert wird, enthält die Meeresstrategie-Richtlinie keine EU-einheitliche Begriffsbestimmung, sondern überlässt die Festlegung den Mitgliedstaaten. Es ist (bislang) noch nicht einmal eine einheitliche operable Bezugsgröße vorgesehen, an der die mitgliedstaatlichen Festlegungen gemessen werden könnten, während in der Wasserrahmenrichtlinie hierfür ein Referenzzustand sowie eine fünfstufige Bewertungsskala vorgesehen ist. Ebenso fehlt es an Vorgaben für die Harmonisierung der Bewertungen der einzelnen Mitgliedstaaten, während in der Wasserrahmenrichtlinie ein Interkalibrierungsprozess vorgesehen ist. Im Übrigen wäre es sinnvoll, die unter dem Regime der Wasserrahmenrichtlinie bereits identifizierten Belastungsquellen im Einzugsgebiet verbindlich in die Meeresstrategie-Richtlinie einzubeziehen, wenngleich sie wegen ihrer spezifischen Auswirkungen auf den Meeresschutz möglicherweise auch anders bewertet werden müssen.<sup>44</sup> Schließlich ist nicht verständlich, weshalb die Festlegung von Umweltzielen nicht wie im Wasserrahmenrecht ausschließlich nach Wirkungskriterien, sondern schon unter Einbeziehung von sozio-ökonomischen Kriterien erfolgen soll. Dabei mag es dahinstehen, ob solche Kriterien wirklich nur bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der einzelnen Maßnahmenprogramme und nicht schon bei der Zielfestlegung angewendet werden dürfen, wie wohl aus Sorge um eine frühzeitige Relativierung der Zielvorgaben zuweilen behauptet wird.<sup>45</sup> Entscheidend ist aus legistischer Sicht vielmehr, dass gleiche Ziele mit unterschiedlichen Instrumenten verfolgt werden, obwohl sie sachlich eng miteinander verbunden sind.

Die skizzierten Unterschiede wiegen aus rechtlicher Perspektive um so schwerer, als sich die räumlichen Anwendungsbereiche der beiden Richtlinien überschneiden. Denn wenn der Geltungsbereich der Meeresstrategie-Richtlinie auch landwärts durch die Basislinie im Sinne des SRÜ begrenzt ist,<sup>46</sup> erstreckt sich der Anwendungsbereich der Wasserrahmenrichtlinie doch nicht nur auf die bis zu dieser Linie reichenden Binnengewässer, son-

<sup>43</sup> Vgl. etwa die Übersicht in der WRRL-Info Nr. 12 der Grünen Liga, S. 3.

<sup>44</sup> So etwa die Forderung des UBA (Fn. 41), S. 2.

<sup>45</sup> Vgl. etwa Stellungnahme des UBA (Fn. 41), S. 2.

<sup>46</sup> Wobei das SRÜ in Art. 4 Abs. 1 Flussmündungen explizit in die Definition der Verschmutzung mit einbezieht.



dern umfasst auch die zugehörigen Küstengewässer. Dementsprechend kommt den wasserrahmenrechtlichen Bewirtschaftungsplänen und Maßnahmenprogrammen auch die Funktion zu, zum Schutz der Hoheits- und Meeresgewässer beizutragen. Stickstoff- und Phosphatgehalte müssen deshalb nicht nur in Bezug auf den Zustand der Binnengewässer, sondern auch in Bezug auf den Zustand der Meere bewertet werden. Schon deshalb ist es zumindest aus legislatischer Sicht geboten, die entsprechenden Instrumente und Kriterien des Wasserrahmenrechts und des Meeresumweltrechts anzugleichen.

Ähnliches gilt für die Nitratrichtlinie, die Kommunalabwasserrichtlinie, die FFH-Richtlinie und die Vogelschutzrichtlinie<sup>47</sup> sowie im Übrigen auch für die Strategie des Integrierten Küstenzonenmanagements. Auch hier ist nach Möglichkeit eine Verknüpfung, im Übrigen eine Harmonisierung und in jedem Fall eine klare räumlich-sachliche Abgrenzung der Regelungsbereiche erforderlich. Natürlich stellt sich – wie bei jeder Querschnittsmaterie – die Frage, ob und in welchem Ausmaße überhaupt noch spezielle Regelungen erforderlich und geboten sind. Aus der Tatsache, dass die Ozeane und Meere als letzte Senke aller Schadstoffeinträge wirken, kann zweifellos nicht gefordert werden, sämtliche entsprechenden umweltrechtlichen Vorschriften künftig als Meeresumweltschutz zu vereinheitlichen. Doch müssen die verschiedenen Regelungen jedenfalls aufeinander abgestimmt werden. Insofern sind gleiche oder zumindest kongruente Bewertungskriterien erforderlich.

*c) Internationale Abkommen*

Die Meeresstrategie-Richtlinie hebt einerseits die Bedeutung internationaler Abkommen für den Meeresumweltschutz hervor,<sup>48</sup> bemängelt andererseits aber auch die institutionellen Hemmnisse, denen sich der Schutz der Meeresumwelt in Europa angesichts zahlreicher internationaler Übereinkommen mit entsprechenden Gremien ausgesetzt sieht. Zutreffend analysiert die Kommission zudem, dass diese Übereinkommen zum Teil nur geringe Durchführungsbefugnisse geschaffen haben, weshalb die vereinbarten Ziele

<sup>47</sup> Vgl. bspw. die Stellungnahme des SRU (Fn. 30), S. 5; des UBA (Fn. 41), S. 5 und des Bundesrates.

<sup>48</sup> Vgl. etwa Erwägungsgrund Nr. 4, 8, 11, 16 und 17; Mitteilung der Kommission an Rat und Europäisches Parlament, KOM(2005)504 endg., Anm. 6.2.3.

schwierig zu erreichen seien.<sup>49</sup> Aus alldem zieht die Kommission die Erkenntnis: „Ein starkes Konzept der EU für den Meeresschutz wird das gegenwärtige Sammelsurium institutioneller Vereinbarungen durch einen rechtlich durchsetzbaren Rahmen ergänzen und stärken; gleichzeitig wird dadurch ein neues Umfeld für die Arbeiten der Mitgliedstaaten und die Unterstützung durch die EU-Organen geschaffen.“<sup>50</sup>

Konsequenzen aus dieser zutreffenden Einschätzung zieht die Kommission nicht, jedenfalls nicht für die Ausgestaltung der Meeresstrategie-Richtlinie. Anstatt den institutionellen Dschungel durch eine Koordinierung seitens der EU zu lichten, anstatt mit dem Anwendungsvorrang und der unmittelbaren Wirkung des Gemeinschaftsrechts die zentralen Besonderheiten des Gemeinschaftsrechts gegenüber Völkerrecht ebenso zu nutzen wie die bei der Vollziehung von Gemeinschaftsrechts durch die Mitgliedstaaten zu beachtenden Grundprinzipien des Diskriminierungsverbots und Effizienzgebots, um die Vollzugsprobleme des internationalen Rechts jedenfalls im Hoheitsgebiet der Europäischen Union zu lösen, belässt es die Meeresstrategie-Richtlinie beim status quo, der durch bi- bzw. multilaterale Beziehungen gekennzeichnet ist. Internationale Abkommen sind nach dem Richtlinienentwurf nur für die Mitgliedstaaten von Bedeutung, unabhängig davon, ob die EU diese Abkommen ebenfalls unterzeichnet hat oder nicht.

So werden die Mitgliedstaaten von Art. 5 Abs. 2 UAbs. 2 MSRL angehalten, im Rahmen der gebotenen Abstimmung mit Drittstaaten solche Programme und Maßnahmen zu berücksichtigen, die im Rahmen von internationalen Übereinkommen entwickelt wurden. Und auch bei der Festlegung ihrer Umweltziele sollen die Mitgliedstaaten „die bereits laufende Anwendung bestehender Umweltziele, die auf nationaler, gemeinschaftlicher oder internationaler Ebene für die gleichen Gewässer festgelegt wurden“, berücksichtigen (Art. 9 Nr. 1 Abs. 2 MSRL). Gleiches gilt für die Erstellung der Überwachungsprogramme (Art. 10 Nr. 1 Abs. 2 MSRL) und der Maßnahmenprogramme (Art. 12 Nr. 2 MSRL). Die Rolle der Kommission im Verhältnis zu internationalen Übereinkommen reduziert sich dagegen formal auf die Entgegennahme von Listen, in denen die Mitgliedstaaten für alle einschlägigen internationalen Gremien, an denen sie teilnehmen, die zuständigen nationalen Stellen benennen (Art. 6 Abs. 1 UAbs. 3 MSRL).

<sup>49</sup> Mitteilung der Kommission an Rat und Europäisches Parlament, KOM(2005)504 endg., Anm. 3 Abs. 1.

<sup>50</sup> Mitteilung der Kommission an Rat und Europäisches Parlament, KOM(2005)504 endg., Anm. 3 Abs. 3.

Die Zurückhaltung der Kommission als Institution der EU ist dabei weder rechtlich erforderlich noch sachlich geboten. Bei allen geographischen Besonderheiten und nationalen Unterschieden, die es in Bezug auf den Schutz der Meeresumwelt geben mag und geben muss, scheint vielmehr gerade dieser Politikbereich prädestiniert für eine verstärkte Europäisierung zu sein. In welchen sonstigen Tätigkeitsfeldern lassen sich die Territorien der 27 Mitgliedstaaten auf nur vier gemeinsame Interessenräume aufgliedern? Selbst wenn man die fakultative Untergliederung der vier Meeresgewässer in Unterregionen (Art. 3 Nr. 2 MSRL) mitzählt, lassen sich immer nur noch zehn Interessenräume ausmachen. Vergegenwärtigt man sich zusätzlich, dass für die einzelnen Meeresgewässer gerade aufgrund der vielen multinationalen Übereinkommen bereits verbindliche materielle Vorgaben für die jeweils betroffenen Mitgliedstaaten bestehen, stellt sich der Schritt zu einer Vergemeinschaftung des Meeresumweltschutzes als recht klein dar. Ob die Mitgliedstaaten per se auf die ihnen verbliebenen Kompetenzen pochen werden, wie dies in der Vergangenheit regelmäßig der Fall war,<sup>51</sup> sollte die Kommission bei der Abfassung des Richtlinienentwurfs nur eingeschränkt interessieren. Der Bundesrat jedenfalls hat – ob aus ehrlicher Überzeugung oder politischem Kalkül, kann hier nicht beurteilt werden – zum Ausdruck gebracht, dass es vordringliches Ziel und Aufgabe der Meeresstrategie-Richtlinie sein sollte, jedenfalls für den Bereich der ausschließlichen Wirtschaftszone die bestehenden internationalen Umweltschutzregelungen zusammenzuführen.<sup>52</sup>

## 2. Unzureichende Kompetenzausschöpfung

Es gibt weder im nationalen noch im europäischen Recht einen rechtlichen Grundsatz, nach dem die zur Verfügung stehenden Kompetenzen voll ausgeschöpft werden müssen. Auch aus gesetzgebungswissenschaftlicher Sicht lässt eine solche Maxime nicht herleiten. Wenn jedoch bewusst ein „Ordnungsrahmen“ geschaffen werden soll, um ein bislang sektoriell geprägtes Politikfeld in ein integriertes Gesamtkonzept umzuwandeln, dann spricht jedenfalls eine innere Systemlogik dafür, unter Ausschöpfung aller zur Verfügung stehenden Kompetenzen sämtliche sachlich betroffenen Regelungsgebiete in den zu schaffenden Ordnungsrahmen einzubeziehen. Dieser inneren Logik verweigert sich der Entwurf der Meeresstrategie-Richtlinie.

<sup>51</sup> Vgl. *Proelß* (Fn. 1), S. 346 ff.

<sup>52</sup> BR-Drs. 788/05, Ziff. 6.

Obwohl nämlich die Kommission die Fischereiwirtschaft und auch den Seeschiffverkehrsverkehr als Hauptursachen für die Verschlechterung des Zustands der Meeresumwelt ausmacht, nimmt die Meeresstrategie-Richtlinie den Fischfang explizit und den Seeschiffverkehrsverkehr implizit von der Anwendung aus.<sup>53</sup>

Die Ausklammerung seeschiffverkehrsbezogener Regelungen verwundert um so mehr, als die Europäische Gemeinschaft gerade in diesem Teilbereich des Meeresumweltschutzes weitreichende rechtsetzende Aktivitäten entfaltet und dabei auch gewisse Erfolge erzielt hat.<sup>54</sup> Dem lag die frühe Erkenntnis zu Grunde, dass die Meeresumwelt vor allem auch mit Maßnahmen im Schiffsverkehrsbereich geschützt werden kann.<sup>55</sup> Mit den Erika-I- und Erika-II-Paketen liegen deshalb eine Reihe von Vorschriften vor, die instrumentell vor allem auf der Hafenstaatskontrolle und auf weitreichenden Informationsrechten der Mitgliedstaaten beruhen. Sie beruhen sämtlich auf Art. 80 Abs. 2 EG, der als Ermächtigungsgrundlage für meereschutzbezogene Regelungen im Bereich der Seeschiffahrt zur Verfügung steht.<sup>56</sup> Die auf dieser Grundlage erlassenen Vorschriften werden seit dem Vertrag von Amsterdam im Mitentscheidungsverfahren nach Art. 251 EG erlassen,<sup>57</sup> im selben Verfahren also, in dem auch die Maßnahmen des Umweltschutzes auf der Grundlage des Art. 175 Abs. 1 EG beschlossen werden. Insofern stünde der Einbeziehung spezifischer, im Zusammenhang mit der Seeschiffahrt stehender meeresumweltschützender Maßnahmen in die Meeresstrategie-Richtlinie nichts entgegen.

Anders verhält es sich mit der Fischereipolitik, deren Ausklammerung freilich auch nur eingeschränkt mit kompetenziellen, eher schon mit verfahrensrechtlichen Vorgaben erklärt werden kann. Denn grundsätzlich lassen sich Maßnahmen im Bereich der Fischereipolitik (einschließlich der Bestandserhaltung) auf Art. 37 Abs. 2 UAbs. 3 EG stützen.<sup>58</sup> Allerdings erfolgt die umweltschutzbezogene Rechtsetzung auf der Grundlage des Art. 175

<sup>53</sup> Erwägungsgrund Nr. 28 MSRL.

<sup>54</sup> Vgl. etwa die Übersichten bei Proelß (Fn. 1), S. 416 ff.; Erbguth/Schlacke (Fn. 1), § 15 Rn. 62 f.; s. auch Hafner (Fn. 1), Kapitel 5 Rn. 203 f.

<sup>55</sup> Vgl. etwa Lagoni, Umwelt und Schiffsicherheit im Völkerrecht und im Recht der Europäischen Gemeinschaften, AVR 32 (1994), S. 382 ff.; Koch/Ziehm, Schiffsicherheit und Meeresumweltschutz, ZUR 2005, S. 16 ff.

<sup>56</sup> Ausführlich Proelß (Fn. 1), S. 321 ff.

<sup>57</sup> Näher zur ungewöhnlichen Verfahrensbestimmung des Art. 80 Abs. 2 EG Jung, in: Calliess/Ruffert, EGV/EUV, Art. 80 EGV Rn. 9.

<sup>58</sup> Näher Proelß (Fn. 1), S. 314 ff.

Abs. 1 EG in dem von Art. 251 EG normierten Verfahren der Mitentscheidung, während bei der Rechtsetzung nach Art. 37 Abs. 2 UAbs. 3 der Rat nach bloßer Anhörung des Europäischen Parlaments entscheidet. Da nach der Rechtsprechung des EuGH eine Doppel- oder Mehrfachabstützung unzulässig sein soll, wenn die jeweiligen Ermächtigungsgrundlagen unterschiedliche Rechtsetzungsverfahren vorsehen,<sup>59</sup> scheint eine die Fischereipolitik integrierende Meeresschutzpolitik jedenfalls in einem Rechtsakt unmöglich.

Allerdings ließe sich gleichwohl eine Verknüpfung der Meeresstrategie-Richtlinie mit der Fischereipolitik erzielen. Besonders gewagt – und wohl wenig aussichtsreich – ließe sich die Fischereipolitik künftig weniger unter die sachlich-gegenständliche Kompetenz des Art. 37 Abs. 2 UAbs. 3 EG (i.V.m. Art. 32 EG), sondern unter Betonung ihrer umweltschützenden Bedeutung vielmehr unter die final konzipierte Kompetenz des Art. 175 Abs. 1 EG subsumieren. Mit dieser inhaltlichen Neubestimmung der Fischereipolitik stünden dann prinzipiell zwei Kompetenzbestimmungen zur Verfügung, deren Auswahl nach der Zielsetzung und dem Schwerpunkt der jeweiligen Maßnahme erfolgen müsste.<sup>60</sup> Freilich führt diese Methode – von schwierigen Abgrenzungsfragen, wann die Fischerei im engen Sinne, wann der Umweltschutz im Vordergrund steht, abgesehen – in letzter Konsequenz zu einem übermäßigen Bedeutungszuwachs der Kompetenzen im Bereich der Querschnittspolitiken. Der das Verhältnis zwischen Normen gleichen Ranges prägende *lex specialis* Grundsatz würde dadurch gesprengt.<sup>61</sup> Schonender ließe sich deshalb daran denken, in einem zeitlich parallelen Rechtsetzungsverfahren eine zwar rechtlich, nicht aber politisch unabhängige Begleitrichtlinie für eine die Belange des Meeresumweltschutzes stärker berücksichtigende Fischerei zu erlassen. Vor allem aber sollte die Fischereipolitik nicht explizit von der Meeresstrategie-Richtlinie ausgenommen werden, auch nicht „nur“ in den Erwägungsgründen. Denn abgesehen von der rechtlichen Frage, wie sich dieser Ausschluss in den Erwägungsgründen zu den verschiedenen Berücksichtigungsgeboten in der Richtlinie verhält, ob also die Fischereipolitik damit auch aus den Berücksichtigungsgeboten fällt und von den Mitgliedstaaten bei der Planung ihrer Maßnahmen deshalb überhaupt nicht zu beachten ist, setzt er politisch ein falsches Signal: Es

<sup>59</sup> EuGH, Slg. 1991, I-2867, Rn. 17 ff. (Kommission/Rat – „Titandioxid“).

<sup>60</sup> Vgl. EuGH, Slg. 1993, I-939, Rn. 19 ff. (Kommission/Rat); EuGH, Slg. 1999, S. I-869, Rn. 38 ff. (Parlament/Rat).

<sup>61</sup> Ähnlich *Proelß* (Fn. 1), S. 315 ff.

könnte sich der Eindruck verfestigen, die Meeresschutzpolitik und die Fischereipolitik stünden als selbständige Politikbereiche unverbunden nebeneinander – ein Verständnis, dass weder den tatsächlichen Gegebenheiten noch der politischen Intention entspricht, mit einer Strategie künftig einen integrierten Ansatz zum Schutz und zur Erhaltung der Meeresumwelt zu wählen.

### 3. Unbestimmte Zielvorgaben

Der von der Kommission vorgelegte Entwurf der Meeresstrategie-Richtlinie ist schließlich auch wegen seiner unbestimmten Zielvorgaben zu kritisieren. Noch einmal sei daran erinnert, dass die Richtlinie zwar insgesamt auf einen „guten Zustand der Meeresumwelt“ zielt, es aber in Art. 8 Abs. 1 MSRL den Mitgliedstaaten überlässt, diesen guten Umweltzustand zu qualifizieren.

Diese Befugnis- und Verantwortungsverlagerung ist aus legistischer Sicht nicht primär deshalb bedenklich, weil sie in der Tat das Risiko birgt, dass der Umweltzustand in den einzelnen Mitgliedstaaten trotz gebotener Kooperation und Koordination unterschiedlich und insgesamt nur auf niedrigem Niveau definiert wird.<sup>62</sup> Zu rügen ist vielmehr, dass dieser Umweltzustand gemäß Art. 8 Abs. 3 MSRL an Hand von generischen qualitativen Deskriptoren und detaillierten Kriterien und Normen zu definieren ist, die die Kommission erst binnen der ersten zwei Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie mit Unterstützung eines Ausschusses festlegen wird. Mit dieser Art der exekutiven Rechtsetzung entziehen sich die für das eigentliche Instrument der Richtlinie erforderlichen Vorgaben nicht nur der Entscheidungsbefugnis, sondern schon der Kenntnis der europäischen Legislative.<sup>63</sup> Dies ist weder mit den demokratischen noch mit den rechtsstaatlichen Grundsätzen der EU vereinbar.

Die demokratischen Grundsätze gebieten auf der gemeinschaftsrechtlichen Ebene nicht anders als auf der nationalen Ebene, dass die wesentlichen

---

<sup>62</sup> So die Befürchtung des SRU (Fn. 30), S. 9.

<sup>63</sup> Ähnliches gilt im Übrigen für die Delegation der Verabschiedung von Normen für die Anwendung der Anhänge der Richtlinie (Art. 21 Abs. 2 lit. a MSRL) an den technischen Ausschuss nach Art. 22. Auch diese Normen sind relevante Inhaltsbestimmungen, die nicht im Ausschussverfahren festgelegt werden dürfen, sondern dem europäischen Rechtsetzer vorbehalten sind – vgl. die Stellungnahme des UBA (Fn. 41), S. 4.

Entscheidungen von den Legislativorganen im dafür vorgesehenen Verfahren getroffen werden, um ausreichend legitimiert zu sein. Wenn die Definition des guten Umweltzustands einerseits in die Verantwortung der Mitgliedstaaten gelegt wird, diese dabei aber Maßstäbe anzuwenden haben, die von der Kommission erst nach Inkrafttreten der Meeresstrategie-Richtlinie festgelegt werden und die die Mitgliedstaaten deshalb zum Zeitpunkt der Abstimmung über die Richtlinie nicht kannten, dann wird insbesondere den Mitgliedstaaten (aber natürlich auch dem Europäischen Parlament) nicht nur eine wichtige Entscheidung vorenthalten, sondern zudem Verantwortung verschleiert. Denn die Mitgliedstaaten müssen sich nun für ihre Zielfestsetzung und die damit einhergehenden Freiheitsbeschränkungen gegenüber ihren Bürgern verantworten, ohne hinreichenden Einfluss auf die Zielfestlegung gehabt zu haben. Zwar bleibt den Mitgliedstaaten nach der Konzeption der Richtlinie immer noch der Spielraum, den guten Zustand der Meeresumwelt in quantitativer Hinsicht zu bestimmen. Doch sind die dabei anzulegenden qualitativen Kriterien unzweifelhaft geeignet, die nationalen Zielfestlegungen zu determinieren. Die maßgeblichen Kriterien für die Festlegung der Umweltziele müssen deshalb in der Richtlinie selbst verankert sein und sich der Entscheidung der legislativen Rechtssetzungsorgane stellen.

Dies folgt nicht nur aus demokratischen, sondern auch aus rechtsstaatlichen Gründen. Denn ohne eine hinreichend bestimmte Zielfestlegung lässt sich die rechtsstaatlich gebotene und von Art. 5 Abs. 3 EG explizit geforderte Verhältnismäßigkeit gemeinschaftsrechtlicher Maßnahmen nicht feststellen. Die Verhältnismäßigkeitsprüfung bereitet in einem System gestufter Rechtsetzung, in dem die europäische Ebene die Ziele, die nationale Ebene die Mittel (und d.h. auch die Grundrechtsbeschränkungen) erlässt, ohnehin erhebliche Probleme. Der mit der Zweck-Mittel-Relation zugleich überprüfte Verantwortungszusammenhang wird aber noch gewahrt, wenn und soweit die Mitgliedstaaten über den Rat an der Zielfestlegung jedenfalls beteiligt sind. Dies setzt zumindest die Kenntnis aller für ihre eigenen Zielfestlegungen verbindlichen Kriterien voraus.

Die Kommission ging bei der Abfassung und Begründung der Meeresstrategie-Richtlinie offensichtlich davon aus, von Art. 5 Abs. 3 EG nur zu verhältnismäßigen „Eingriffen“ in den Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten verpflichtet zu sein, während die Verhältnismäßigkeit etwaiger Eingriffe in Grundrechte der betroffenen Bürger allein von den Mitgliedstaaten zu gewährleisten sei. Dieser Eindruck entsteht, wenn man die Ausführungen zur

Verhältnismäßigkeit in der Begründung der Richtlinie liest. Hier werden allein die Auswirkungen auf die Mitgliedstaaten in Bezug genommen und betont, den Mitgliedstaaten bleibe viel Freiraum für nationale Entscheidungen. Darüber hinaus werden Überlegungen zur finanziellen Belastungen der Mitgliedstaaten angestellt. Dass verstärkte Aktionen im Bereich des Meeresumweltschutzes zu etwaigen (rechtfertigungsfähigen) Freiheitseinbußen von Privaten führen werden, dass diese umso stärker ausfallen, je ambitionierter die Umweltziele sind, und dass diese wiederum entscheidend von den Kriterien abhängen, die die Kommission ohne Beteiligung des Rates und des Parlaments festlegen will, erwähnt die Begründung nicht. Art. 5 Abs. 3 EG ist aber nicht nur ein Maßstab zur Schonung der mitgliedstaatlichen Kompetenzen, sondern auch und in erster Linie ein allgemeiner Rechtsgrundsatz zur Beschränkung von Eingriffen in Grundrechte des Einzelnen.<sup>64</sup>

#### IV. Ausblick

Unabhängig von der Frage, wie man den Entwurf der Meeresstrategie-Richtlinie politisch bewerten will, ist er aus legistischer Sicht völlig unzureichend. Die Kommission wäre gut beraten gewesen, sich zunächst auf ein inhaltliches umfassendes Konzept für den Meeresumweltschutz zu verständigen und erst dann einen entsprechenden Richtlinienentwurf an den Rat und das Europäische Parlament zu übermitteln. In seiner jetzigen, vor Verabschiedung des Grünbuchs zur künftigen Meerespolitik der EU beschlossenen Form erweckt der Richtlinienentwurf den Eindruck einer aktionistischen Rechtsetzung, der, wenn Rat und Parlament nicht im weiteren Rechtssetzungsverfahren zu entscheidenden Verbesserungen beitragen, dem Meeresumweltschutz eher schadet als nützt. Eine diese Bezeichnung verdienende *Strategie* für den europäischen Meeresumweltschutz lässt sich dem Entwurf der Meeresstrategie-Richtlinie jedenfalls nicht entnehmen.

---

<sup>64</sup> Vgl. statt vieler Calliess, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 5 EGV Rn. 50 ff.